



# Innst. 374 S

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:63 S (2011–2012)

### **Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om incentiver for å få fortgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at småkommunetilskuddet blir utfaset over en periode på for eksempel 10 år og at kommuner som slår seg sammen, får fullt ut engangskompensasjon fra staten for tapet som oppstår på grunn av basistilskudd og eventuelt andre fordeler som bortfaller.»

I dokumentet gjøres det rede for utviklingen i kommunestrukturen, fra 1837, med 392 kommuner, til 1994, med 435 kommuner.

Det vises i dokumentet til at det har vært få endringer i kommunestrukturen etter dette og frem til i dag.

Siden 2002 har det blitt foretatt seks kommunesammenslåinger.

I tillegg skal også Harstad og Bjarkøy kommuner slås sammen til Harstad kommune fra og med 1. januar 2013. Forslagsstillerne viser til at ved inngangen til 2013 vil det altså være 428 kommuner i Norge. Dette er 36 kommuner flere enn i 1837.

Det vises i dokumentet til at Norges kommuner er svært forskjellige, både når det gjelder geografisk størrelse og befolkningsmengde.

Av landets 430 kommuner er det 337 kommuner som har lavere folkemengde enn gjennomsnittet, og av disse kunne 171 defineres som småkommuner, det vil si at innbyggertallet er lavere enn 3 200 innbyggere, og dermed utløser småkommunetilskudd.

Det pekes i dokumentet på at norsk kommunestruktur har forblitt en relativt konstant struktur, og at denne i liten grad tar hensyn til dagens bo-, handels-, arbeids- og kommunikasjonsmønstre. Kommunenes oppgaver er med tiden blitt mer spesialiserte, noe som stiller høyere krav til kompetanse blant de ansatte.

Det pekes i dokumentet på at det er viktig at kommunene er store nok til både å skape et kompetent fagmiljø og til å være attraktive for nye arbeidssøkere. I tillegg er det stordriftsfordeler også når det gjelder kommuner.

Forslagsstillerne peker på at kravene til kommunale tjenesters kvalitet og innhold fordrer en forsvarlig oppgavefordeling mellom landets ulike administrative nivåer. Forslagsstillerne peker på at selv om det gjennomgående er bred enighet om at beslutninger skal fattes på lavest mulig nivå, fremtvinger også dette reformer for å styrke kvaliteten på de kommunale tjenestene, styrke lokaldemokratiet og redusere byråkratiet, herunder å redusere antallet kommuner.

Forslagsstillerne utgangspunkt er at kommunesammenslåinger må være frivillige, og at sammenslåingsprosessen gjøres i en atmosfære preget av dialog og åpen kommunikasjon mellom politisk/administrativ ledelse på den ene siden og kommuneinnbyggerne på den andre. Der det både er evne og vilje, bør statlige myndigheter legge til rette for at kommuner som vil slå seg sammen får muligheten til å gjøre dette.

Forslagsstillerne peker på at et viktig moment er at kommunesammenslåinger skal lønne seg.

Forslagsstillerne mener det bør utformes økonomiske incentiver for å realisere kommunesammenslåinger fordi flere kommuner kan ha nytte av å slå seg sammen.

Forslagsstillerne mener de økonomiske incentivene må synliggjøres på en bedre måte enn i dag. De økonomiske rammebetingelsene som gjelder i dag knytter seg både til utredning og prosess.

For å stimulere til flere sammenslåinger og sikre at ingen taper på å slå seg sammen, må det gjøres noe først og fremst med basistilskuddet som alle kommuner får i bunn og småkommunetilskuddet som stort sett alle kommuner under 3 200 innbyggere får.

Det vises i dokumentet til eksempelet Mosvik/Inderøy og til skriftlig spørsmål fra representanten Gjermund Hagesæter til kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete 27. november 2009.

Forslagsstillerne vurderer det slik at forslaget, som både inneholder elementer av pisk og gulrot, er et forslag som vil stimulere til færre kommuner uten at staten trenger å bruke tvang. Forslagsstillerne mener at dette er fordi forslaget både vil legge et press på de minste kommunene for å få til sammenslåinger og fordi overføring av statlige penger, som engangskompensasjon, trolig vil være et forslag som vil gjøre det langt mer attraktivt å starte sammenslåingsprosesser.

Det vises i dokumentet til at forslaget også vil sikre at etter at engangskompensasjonen er overført, vil kommuner på samme størrelse få inntekter etter samme regler.

Det vises til dokumentet for en nærmere beskrivelse av forslaget.

## Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 9. mars 2012 om kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsetes vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 29. mars følger vedlagt.

Komiteen avholdt 21. mai 2012 åpen høring i saken. Følgende organisasjoner deltok i høringen: Hovedorganisasjonen Virke og Norsk Vann.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen, Knut Petter Torgersen og Karin Yrvin, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk

Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Representantforslag 63 S (2011–2012) fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om incentiver for å få fortgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, viser til at forslagsstillerens utgangspunkt er at kommunesammenslåing må være frivillig. Flertallet støtter dette.

Forslagsstillerne etterlyser incentiver for å få kommuner til å slå seg sammen og mener basistilskuddet og småkommunetilskuddet må endres for å sikre dette. Borge-utvalget (NOU 2005:18) pekte også på at basistilskuddet og småkommunetilskuddet (den gang regionaltilskuddet) var de komponentene i det kommunale inntektssystemet som var de største økonomiske hindrene for frivillig kommunesammenslåing.

Inndelingstilskuddet er et tilskudd som gis til sammenslåtte kommuner for å kompensere for inntektsbortfallet som følge av sammenslåingen. Flertallet viser til at et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen i forbindelse med behandlingen av Kommuneproposisjonen 2011 (Innst. 345 S (2009–2010), jf. Prop. 124 S (2009–2010)) ba regjeringen vurdere å utvide tilskuddet. Regjeringen fulgte dette opp i Kommuneproposisjonen 2012 (Prop. 115 S (2010–2011)). En enstemmig komité (Innst. 429 S (2010–2011)) støttet at inndelingstilskuddet ble utvidet fra 10 til 15 år, før det trappes ned de påfølgende 5 årene. En sammenslått kommune vil dermed ha 20 år på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Flertallet viser også til at staten nå dekker 100 pst. av engangskostnader som departementet vurderer som nødvendige for å få etablert den nye kommunen.

Flertallet vil påpeke at frivillighet ved kommunesammenslåing ikke er noe hinder for forpliktende samarbeid kommunene imellom, dersom kommunene mener slikt samarbeid vil gi bedre tjenester til innbyggerne. Kommuneloven legger opp til flere mulige samarbeidsformer gjennom interkommunalt samarbeid, vertskommunemodeller og samkommunemodell. Flertallet vil peke på at kommuner som samarbeider på ulike måter, beholder sine tilskudd gjennom inntektssystemet, mens kommuner som slår seg sammen, over tid mister slike tilskudd. Flertallet viser til at dette er ett av flere elementer som inngår i de vurderingene kommuner gjør, når de vurderer sammenslåing opp mot ulike former for samarbeid.

Ved innføring av samhandlingsreformen fra 1. januar 2012 har mange kommuner sett behov for samarbeid seg imellom og med lokale og regionale

helseforetak for å oppfylle lovens krav og intensjon. Flertallet viser i den forbindelse til mangfoldet av både frivillige og lovpålagte avtaler (se for eksempel <http://www.ks.no/Portaler/Samhandlingsreformen/>).

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser videre til at det kommunale inntektssystemet er bygget opp rundt flere elementer som skal utjevne kommuners forutsetninger for å gi likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Småkommunetilskuddet er et ekstra tilskudd til kommuner med under 3 200 innbyggere og er ment å sikre inntektsnivået til mindre kommuner. Dette flertallet vil vise til at en fjerning av småkommunetilskuddet vil føre til at mange av disse kommunene vil få et lavere inntektsnivå og at innbyggerne i disse kommunene vil kunne få et dårligere tjenestetilbud. Dette flertallet advarer mot å endre inntektssystemet på en måte som gir slike utilsiktede virkninger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at kommunal tjenesteproduksjon i dag er langt mer komplisert, omfattende og krevende enn den var bare få år tilbake. Disse medlemmer har derfor ingen problemer med å forstå at det er viktig at kommunene er store nok til å skape et kompetent fagmiljø med høy kompetanse og store nok til å være attraktive for nye arbeidssøkere. Disse medlemmer konstaterer også at det i tillegg er tydelige stordriftsfordeler innenfor kommunal administrasjon.

Disse medlemmer viser her til KOSTRAS tall for 2010 som slår fast at de 100 minste kommunene bruker 11 183 kroner pr. innbygger til administrasjon mens de 100 største kommunene bruker 3 286 kroner pr. innbygger til administrasjon. Disse medlemmer konstaterer dermed at de 100 minste kommunene altså bruker 3–4 ganger mer i administrasjon pr. innbygger enn de 100 største kommunene gjør. Dette er midler som kan frigjøres fra administrasjon til tjenesteyting.

Disse medlemmer mener videre at samhandlingsreformen er et ytterligere argument for færre og mer robuste kommuner. Mot denne bakgrunn er disse medlemmer forbauset over at kommunalministeren i sitt brev datert 29. mars 2012 svarer at hun ikke ser behovet for færre kommuner. Dette kan vanskelig tolkes annerledes enn at kommunalministeren heller ikke ser noe behov for å sikre rasjonell og effektiv drift på alle nivåer i norsk offentlig forvaltning. I andre nordiske land, som Sverige, Danmark og Finland, har det vært gjennomført dyptgripende endringer i kommunestrukturen, med sikte på bedre fungerende kommuner. Disse medlemmer stiller seg uforstående til at positive erfaringer

fra andre nordiske land ikke er blitt sterkere vektlagt når det gjelder organiseringen av norske kommuner.

Disse medlemmer mener at tjenestetilbudet til Norges innbyggere er det som må veie tyngst, ikke preservering av foreldete administrative strukturer.

Disse medlemmer er imidlertid glade for at et flertall i komiteen ikke avviser at det ville vært en fordel dersom Norge hadde vært inndelt i færre kommuner enn i dag. Disse medlemmer tror ikke på noen omfattende endring i kommunestrukturen dersom ikke Stortinget tar grep og gjør det lønnsomt å slå seg sammen. Disse medlemmer viser til at kommuner som slår seg sammen vil få reduserte inntekter etter at overgangsperioden på 15 + 5 år er slutt. Disse medlemmer konstaterer at det er blitt brukt og fortsatt blir brukt som argumenter mot kommunesammenslåing at dagens økonomiske system gir størst økonomisk tap når kommuner som slår seg sammen er svært små.

Disse medlemmer mener dette er meget uheldig og hindrer en fornuftig utvikling der kommuner slår seg sammen på frivillig basis. På bakgrunn av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at småkommunetilskuddet blir utfaset over en periode på for eksempel 10 år og at kommuner som slår seg sammen, får fullt ut engangskompensasjon fra staten for tapet som oppstår på grunn av basistilskudd og eventuelt andre fordeler som bortfaller.»

Komiteens medlemmer fra Høyre vil ha større og mer robuste kommuner for å sikre bedre kvalitet på tjenestene og mer lokaldemokrati. Dagens kommunestruktur vil ikke kunne møte fremtidens utfordringer og behov for tjenester. Økende konkurranse om arbeidskraft, begrenset rom for økte inntekter og for små fagmiljøer betyr at vi trenger kommuner som er i stand til å bære oppgavene. Kommuner som har mulighet til å etablere større fagmiljøer og et bredere spekter av tjenester, vil kunne gi sine innbyggere et bedre tilbud. Større kommuner vil også sikre en helhetlig arealutnyttelse tuftet på lokale behov, og ha bedre mulighet for å etablere felles bo- og arbeidsmarkeder. Færre og større kommuner vil også kunne overta flere oppgaver og dermed styrke lokaldemokratiet og følelsen av lokal tilhørighet og identitet.

Disse medlemmer viser til at den siste offentlige utredningen om kommunestruktur var Christiansen-utvalgets utredning fra 1992. I løpet av de snart 20 årene som har gått etter at Christiansen-utvalget påpekte behovet for en omfattende kommunereform, er altså kommunestrukturen uendret, med unntak av et fåtall kommunesammenslutninger. Sam-

tidig har kommunene fått ansvar for enda flere og tyngre oppgaver. Mange har reist spørsmål om kommunene er i stand til å håndtere disse oppgavene, og om overføring av nye oppgaver er ønskelig gitt dagens finfordelte kommunestruktur. Prinsippet om generalistkommunene hevdes å være under press, dvs. prinsippet om at alle kommuner i utgangspunktet har ansvar for det samme spekteret av lovpålagte oppgavene, og løser disse gjennom lokale prioriteringer og tilpasninger.

Disse medlemmer viser til SSB-forskerne Langørgen, Aaberge og Åseruds studie fra 2002 «Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner». I denne studien beregnes kostnadsbesparelser ved å slå sammen to eller flere nabokommuner til én ny felleskommune. Disse beregningene er basert på SSBs KOMMODE-modell, som viser hvordan lokale økonomiske rammebetingelser påvirker kommunenes utgifter. Ved å simulere ulike kommunesammenslåinger, endres disse rammebetingelsene. Resultatene av analysen viser at stordriftsfordelene man får ved kommunesammenslåing i de fleste tilfeller er store nok til å veie opp for økte kommunale kostnader som følge av større reiseavstander. I forbindelse med sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune i Vestfold fra 1. januar 2002, ble det gjennomført en undersøkelse før sammenslåing og en undersøkelse etter sammenslåing. Agendas etterundersøkelse viser at sammenslåingen hadde mange positive virkninger, og få eller ingen negative. Blant annet gir innbyggerne uttrykk for at de er mer fornøyd med tjenestetilbudet i etterkant av sammenslåingen. Samtidig vil disse medlemmer peke på at det viktigste i en prosess for mer robust kommunestruktur, er å sikre bedre kvalitet på tjenestene og mer lokaldemokrati, samtidig som kommunene settes i stand til å møte fremtidens utfordringer og behov for tjenester.

Disse medlemmer viser til behandlingen av representantforslag om å avvikle fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå, jf. Dokument 8:132 S (2010–2011), Innst. 425 S (2010–2011). I dokumentet fremsettes forslag om å overføre flere oppgaver til kommunene, samt å gå over fra dagens trenivåmodell med stat, fylker og kommuner, til en mer effektiv forvaltningsmodell med de to nivåene stat og kommuner. Disse medlemmer ser også et behov for en omfattende oppgave- og kommunereform som sikrer lokalsamfunnene mer frihet og større

ansvar for å skape bedre tjenester og sterkere lokalsamfunn. Disse medlemmer mener det bør gis økonomisk støtte til kommuner som ønsker å utrede sammenslåing, og at det bør gjeninnføres økonomiske incentiver ved kommunesammenslåing. Disse medlemmer ønsker en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, hvor det legges opp til en bredere tilnærming enn i dette representantforslaget, der også nye oppgaver kan delegeres til mer robuste kommuner enn dagens. Disse medlemmer mener at Stortinget må utarbeide et nytt kommune-kart der målet er at kommunene skal være i stand til å utføre flere oppgaver med høyere kvalitet, slik at innbyggerne settes i sentrum og kommunene settes i stand til å yte et godt tjenestetilbud til sine innbyggere.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Dokument 8:63 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om incentiver for å få fortgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur – vedlegges protokollen.»

## **Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at småkommunetilskuddet blir utfaset over en periode på for eksempel 10 år og at kommuner som slår seg sammen, får fullt ut engangskompensasjon fra staten for tapet som oppstår på grunn av basistilskudd og eventuelt andre fordeler som bortfaller.

### **Forslag fra Høyre:**

#### *Forslag 2*

Dokument 8:63 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om incentiver for å få fortgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur – vedlegges protokollen.

### **Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 8:63 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om incentiver for å få fortgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur – avvises.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 5. juni 2012

**Aksel Hagen**

leder

**Ingalill Olsen**

ordfører

Vedlegg

## Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 29. mars 2012

### Representantforslag 63 S (2011 - 2012) om insentiv for å få fortlgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur

Jeg viser til brev av 9. mars 2012 fra Kommunal- og forvaltningskomiteen med representantforslag 63 S (2011-2012) fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om insentiv for å få fortlgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur.

Utgangspunktet for forslaget er det som representantene fra Fremskrittspartiet mener er et påtregende behov for å redusere antall kommuner i Norge. Jeg er uenig i en slik virkelighetsforståelse. Jeg støtter kommuner som på frivillig basis ønsker å slå seg sammen, men jeg ser ikke behovet for en storstilt sammenslåingsreform. Kommunesektoren står overfor flere utfordringer i årene framover, som demografi og kompetanse i kommunesektoren, men det er usikkert i hvilken grad endring av kommunestruktur kan bidra til å løse disse utfordringene.

I den grad kommunestrukturen er en utfordring for norske kommuner, vil utfordringene kunne møtes gjennom interkommunalt samarbeid eller frivillige sammenslåinger. På den måten kan man beholde styrken ved det lokale nærmedemokratiet, og samtidig oppnå ønskede fordeler ved samarbeid i større enheter på enkeltområder.

Denne regjeringen har lagt til rette for oversiktlige og stabile rammevilkår for kommuner som ønsker å slå seg sammen. I perioden mellom vedtak om sammenslåing og iverksetting av vedtaket dekker vi nå alle nødvendige ekstrakostnader. Tidligere dekket staten mellom 40 og 60 prosent av slike kostnader. Vi har også utvidet og tilpasset inndelingstilskuddet. Nå kompenserer inndelingstilskuddet for bortfall av basistilskudd og eventuell reduksjon i samlede regionalpolitiske tilskudd. I tillegg kompenserer inndelingstilskuddet for merkostnader som følge av økt arbeidsgiveravgift. Den nye kommunen får inndelingstilskudd fullt ut i 15 år, før det trappes ned de påfølgende fem årene.

Representantforslaget består av to konkrete forslag, som jeg vil vurdere hver for seg.

#### **1. Småkommunetilskuddet blir utfaset over en periode på for eksempel 10 år.**

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Inn-

tektssystemet består av to deler – en objektiv del som tar hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader, og en del som er begrunnet ut fra ulike politiske målsetninger.

Småkommunetilskuddet er et ekstra tilskudd til kommuner med færre enn 3200 innbyggere. Tilskuddet er gitt ut fra regionalpolitiske hensyn, og hensikten er å sikre inntektsnivået til mindre kommuner. Å fjerne dette tilskuddet vil ramme mange kommuner, og vil kunne gi deres innbyggere et dårligere tjenestetilbud.

#### **2. Kommuner som slår seg sammen får fullt ut engangskompensasjon fra staten for tapet som oppstår på grunn av basistilskudd og andre fordeler som bortfaller.**

Basistilskuddet er en del av utgiftsutjevningen i inntektssystemet, og kompenserer kommunene for utgifter knyttet til det å være en kommune. På sikt er det grunn til å tro at disse utgiftene vil reduseres, og en sammenslått kommune vil derfor få de samme rammebetingelsene som andre sammenlignbare kommuner. Med dagens inndelingstilskudd har en sammenslått kommune 15 (20) år på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

Jeg mener at dagens system hvor vi har en langsiktig overgangsperiode med inndelingstilskudd er en bedre løsning enn forslaget fra representantene Hagesæter, Ørsal Johansen og Starheim om en stor engangskompensasjon. En stor utbetaling vil påvirke rammetilskuddet til de øvrige kommunene det året kompensasjonen utbetales, ved at rammen til de øvrige kommunene går ned. En slik uforutsigbar ordning mener jeg vil være uheldig.

Uten inndelingstilskudd vil en sammenslått kommune få lavere inntekt enn før sammenslåingen. Denne gevinsten ville blitt fordelt på de øvrige kommunene. Inndelingstilskuddets innretning gjør at man utsetter inntektsøkningen for de øvrige kommunene i landet. Men inndelingstilskuddet påvirker ikke andre kommuner på samme måte som en stor engangsutbetaling kan gjøre. Det mener jeg gir et bedre og mer forutsigbart system for alle landets kommuner.

Ved hjelp av dagens ordning med inndelingstilskudd bidrar vi til å legge til rette for gode rammevilkår for etableringen av den nye selvstendige kommunen.



